Тишутина Ольга Игоревна. Совершенствование методов бюджетного регулирования в регионе : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Хабаровск, 1999 186 c. РГБ ОД, 61:99-8/1084-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ 9

1.1. Экономическое содержание и назначение бюджетного регулирования

1.2. Характеристика современных методов бюджетного регулирования 22

1.3. Зарубежный опыт бюджетного регулирования 39

Глава 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (на примере Хабаровского края) 68

2.1. Общая характеристика бюджетной системы Хабаровского края(за1996-1998г.г.) 68

2.2. Анализ системы регулирующих доходов, поступающих в бюджетную систему Хабаровского края 79

2.3. Порядок формирования и использования федерального фонда финансовой поддержки субъектов федерации краевого фонда финансовой поддержки территорий 86

2.4. Практика применения других методов бюджетного регулирования в процессе формирования доходной части бюджетов территорий 96

Глава 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОВ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 111

3.1. Пути совершенствования системы регулирующих доходов бюджета

3.2. Проблемы совершенствования прочих методов бюджетного регулирования на современном этапе 118

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 153

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 157

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

В основе финансовой политики в современных условиях лежат изменения подхода к денежным отношениям в системе хозяйственных связей, а также роли денежных фондов, формируемых финансовыми методами в процессе распределения и перераспределения национального дохода.

Новым концептуальным подходом к решению социальных и экономических проблем территорий является пересмотр механизма формирования финансовой базы субъектов федерации.

В связи с нарастающими тенденциями усиленного тяготения субъектов Федерации к экономической, а, следовательно, и финансовой самостоятельности, ослаблением экономических и финансовых связей проблемы бюджетного регулирования в регионах требуют своего разрешения.

В условиях слабой управляемости со стороны государства процессом децентрализации финансовой системы под давлением снизу централизуемые в прошлом практически все государственные финансовые ресурсы стали перераспределяться в пользу отдельных регионов, что привело к усилению дисбаланса между уровнями бюджетной системы. Дальнейшее углубление реформ в России на основе регионализации экономики и изменения форм собственности требует отлаживания финансовых отношений между разными уровнями бюджетной системы. В этой связи с учетом новых условий рыночных отношений проблемы бюджетного регулирования нуждаются в новых исследованиях и выработке научно-обоснованных рекомендаций.

В 1994 г. Россия вступила в период проведения реформы бюджетных взаимоотношений между федеральными и региональными уровнями власти на основе разграничения бюджетных полномочий в решении экономических и социальных проблем. Для реформирования системы межбюджетных отношений необходима дальнейшая разработка системы взаимосвязанных методов бюджетного регулирования.

Вопросы развития и совершенствования организации бюджетного процесса в РФ в целом, и бюджетного регулирования в частности, нашли свое отражение в трудах Васильевой М.В., Винокур Р.Д., Вознесенского Э.А., Игудина А.Г., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Поляка Г.Б., Радченко В.В., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Ткачук М.И., Ходоровича М.И., Черника Д.Г., Шеховцова Г.К., Ширкевич Н.А. и других.

ч\_ Современные тенденции развития экономики, настоятельная потребность эффективного использования бюджетных ресурсов в хозяйственной практике требуют углубленного комплексного анализа проблем бюджетного регулирования. Их исследование в условиях рыночного хозяйствования представляется

актуальным как с теоретических позиции, так и с точки зрения их практического решения.

Однако, несмотря на публикации по данным вопросам, недостаточно работ, раскрывающих комплексный подход к исследованию проблем бюджетного регулирования в регионах и поэтому требуется их дальнейшее изучение и теоретическое обоснование.

Исходя из вышесказанного целью исследования является изучение механизма регулирования бюджетных отношений в регионе и разработка конкретных предложений по совершенствованию финансового-бюджетного регулирования.

Конкретное содержание работы концентрируется по следующим направлениям:

- анализ позиций отечественных и зарубежных экономистов по проблемам бюджетного регулирования в регионе в переходный период;

- обобщение опыта бюджетного регулирования в промышленно развитых странах и оценка возможности его использования в условиях России;

- исследование финансово-бюджетной обеспеченности Хабаровского края и ресурсного потенциала бюджетов муниципальных образований;

- определение новых методических подходов к механизму бюджетного регулирования на территориальном уровне.

В соответствии с поставленной целью решались следующие задачи:

- раскрыть теоретические основы финансово-бюджетного регулирования, как составляющей части регулирования экономики в целом;

- охарактеризовать понятие "бюджетное регулирование";

- рассмотреть и проанализировать существующие методы бюджетного регулирования в РФ и опыт бюджетного регулирования промышленно развитых стран;

- проанализировать действующую систему бюджетного регулирования на примере Хабаровского края;

- выработать предложения по совершенствованию методов бюджетного регулирования финансовых ресурсов региона.

Предметом исследования является система экономических, в т.ч. денежных, отношений, связанных с формированием, использованием и распределением финансовых ресурсов на уровне субъектов Федерации.

Объектом исследования является система бюджетного регулирования на уровне субъекта РФ, закономерности и противоречия в ее развитии.

Теоретическую и методологическую основу диссертационной работы составляют Законы РФ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства, нормативные акты по бюджетному и налоговому законодательству , инструкции и методические рекомендации Министерства Финансов РФ и Государственной налоговой службы РФ, работы отечественных и зарубежных экономистов, научные статьи и статистические материалы. В качестве практического материала использованы данные Управления федерального казначейства по Хабаровскому краю, финансового Департамента администрации Хабаровского края, статистического управления Хабаровского края, материалы представительных и исполнительных органов власти г. Хабаровска и других территорий по вопросам экономического регулирования и управления финансами.

+

В процессе анализа фактического материала использованы методы статистического и экономического анализа (сравнений, группировок, цепных подстановок).

Научная новизна:

- на основе теоретического анализа даны определения категориям «финансовое регулирование» и «бюджетное регулирование»;

уточнены теоретические позиции по содержанию и значению финансового, в том числе бюджетного, регулирования в общей системе государствен ного воздействия на социально-экономическое развитие страны;

- на основе системного анализа обобщен опыт бюджетного регулирования в промышленно развитых странах и России; методологически обоснована необходимость совершенствования методов бюджетного регулирования в ус ловиях рыночной экономики;

- выявлены основные тенденции, характеризующие бюджетное регулирование на примере Хабаровского края;

- разработаны предложения по совершенствованию системы регулирующих доходов, формирующих краевой бюджет;

- разработаны предложения по совершенствованию методики трансфертов с учетом введения поправочного коэффициента, учитывающего специфику природных и экономических условий территорий;

- проведена типологизация регионов Российской Федерации и внесены предложения по совершенствованию методов бюджетного регулирования с

учетом предложенной группировки регионов.

В работе содержатся и более частные результаты исследования, отли и

чающиеся научной новизной.

Практическая значимость диссертации заключается в доведении целого ряда теоретических положений и выводов по исследуемым проблемам до их

конкретного решения и использования, а именно:

- предложен комплекс конструктивных мер по улучшению системы ме тодов бюджетного регулирования на уровне субъектов федерации и местных

бюджетов;

- теоретические и практические разработки автора используются в учебном процессе на кафедре финансов Хабаровской государственной академии экономики и права по курсам «Бюджет и бюджетная система РФ» , «Финансы муниципальных образований», «Исполнение бюджета».

Основные результаты диссертационного исследования являются составной частью работ, выполненных в период 1994 - 1998 гг. в рамках научно - исследовательских тем, выполняемых преподавательским составом кафедры финансов Хабаровской государственной академии экономики и права.

Результаты исследования нашли отражение в шести публикациях по теме работы, а также приняты для дальнейшего использования в работе Финансового департамента администрации Хабаровского края.

Основные положения и выводы диссертации докладывались на научно -практических конференциях.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, приложений.

Объем и структура работы обусловлены поставленной целью и задачами

исследования.

Во введении дается обоснование актуальности темы, определяется научная новизна и практическая значимость работы. В первой главе с теоретиче ской точки зрения рассматриваются основополагающие моменты бюджетного

регулирования , в частности: понятие, формы и методы бюджетного регулиро вания; роль и значение органов исполнительной и законодательной власти в регулировании бюджетного процесса; зарубежный опыт бюджетного регулирования . Во второй главе дан анализ действующей системы бюджетного регулирования на примере Хабаровского края; рассмотрен механизм бюджетного регулирования бюджетов субъектов Федерации. Значительное внимание уделяется комплексному исследованию бюджетных проблем региона и их практическому решению. В третьей главе, опираясь на проведенное исследование и опыт формирования доходов бюджетов бюджетной системы Хабаровского края, автор поднимает проблемы бюджетного федерализма и бюджетного ре гулирования на современном этапе и предлагает конкретные пути совершенствования применяемых методов бюджетного регулирования на уровне отдельных территорий. В заключении приводятся основные выводы и предложения, полученные в ходе проведенной работы.

## Экономическое содержание и назначение бюджетного регулирования

В современных условиях развития экономики роль финансовой и бюджетной системы значительно усилилась. Во-первых, с возникновением новых хозяйствующих субъектов наряду с традиционными возникают новые группы финансовых и бюджетных отношений. Во-вторых, бюджетная система строится на новых принципах, и приобретает большую значимость.

В рамках использования финансов в общественном воспроизводстве можно выделить три главных направления финансового воздействия на процессы общественного развития: финансовое обеспечение потребностей расширенного воспроизводства; финансовое регулирование экономических и социальных процессов; финансовое стимулирование лучших результатов деятельности.

В данном научном исследовании остановимся лишь на системе бюджетного регулирования регионов (субъектов РФ), как составной части финансового регулирования. Неравномерность развития экономики приводит к тому, что отдельные ее звенья вырываются вперед, другие - отстают в своем росте. Между тем нормальное функционирование экономики страны возможно лишь при условии, когда каждое ее структурное подразделение органично увязано с другими. Лишь на основе такой увязки достигается необходимая пропорциональность структуры общественного производства, которая обеспечивает сбалансированное его развитие как единого целого.

Согласованное функционирование разных частей экономики достигается путем ее регулирования, под которым понимается изменение темпов роста отдельных структурных подразделений, призванное перестроить производство в соответствии с изменившимися потребностями общества. В условиях рынка регулирование экономики обеспечивается главным образом посредством финансового регулирования.

Регулирование экономики происходит, прежде всего, путем саморегулирования, то есть разные звенья общественного производства при формировании финансовой базы используют свои методы. Саморегулирование базируется на свободе субъектов хозяйствования, выборе ими своих партнеров и форм взаимоотношений с ними, самостоятельном распределении продуктов своей деятельности. Хотя, свобода предпринимателей в методах формирования финансовой базы не безгранична. Она регулируется деятельностью союзов предпринимателей и других ассоциаций.

Саморегулирование обеспечивается функционированием рынка, в том числе финансового. Именно рынок служит гибкости и эластичности экономики, проведению в ней в кратчайшие сроки структурной перестройки. Благодаря нему создается возможность свободного и быстрого перераспределения финансовых ресурсов между разными подразделениями народного хозяйства. Однако в некоторых случаях рыночный механизм оказывается бессильным. Рациональному распределению финансовых ресурсов препятствуют естественные монополии. В определенных видах производственной деятельности индивидуальная (рыночная) и социальная оценки результативности хозяйствования не совпадают. Рыночный механизм не в состоянии обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями демократического общества. В кризисных ситуациях рынок слабо влияет на стабилизацию экономики, поэтому возникает необходимость в дополнительном механизме его регулирования.

## Общая характеристика бюджетной системы Хабаровского края(за1996-1998г.г.)

В первой главе нами были рассмотрены теоретические аспекты бюджетного регулирования в целом, и методов его осуществления. В данной главе остановимся на анализе действующей системы бюджетного регулирования на Дальнем Востоке в целом, и конкретно в Хабаровском крае.

Прежде чем рассматривать непосредственно методы бюджетного регулирования, необходимо дать характеристику бюджетной системы Хабаровского края.

На первый план при этом выступает установление оптимальных пропорций между федеральным и территориальными бюджетами в объеме консолидированного бюджета страны. Ряд субъектов Федерации считает, что доля территориальных бюджетов в консолидированном бюджете РФ в переходный период неоправданно занижена. При постановке вопроса о пропорциях в качестве главного аргумента приводится тот факт, что в союзном бюджете бывшего СССР концентрировалось в последние годы не более 50 % бюджетных ресурсов, а в центральных бюджетах ряда стран с развитой рыночной экономикой не более 40 %. В республиканском (федеральном) бюджете Российской Федерации финансовые ресурсы составляют в объеме консолидированного бюджета около 60% [61].

Безусловно, доля территориальных бюджетов должна увеличиваться в связи с массовой передачей на финансирование из этих бюджетов объектов социальной и производственной инфраструктуры приватизированных и акционированных предприятий, а также конверсируемых предприятии военно-промышленного комплекса.

Хабаровский край - один из регионов России, входящих в состав Дальневосточного экономического района. Площадь территории Хабаровского края составляет 824,6 тыс. км2, с численностью населения 1555,5 тыс. чел. По своим размерам он занимает пятое место среди краев России, уступая лишь Саха (Якутия), Красноярскому краю, Тюменской и Магаданской области.

Бюджетная система Хабаровского края представлена бюджетом Хабаровского края, как консолидированным бюджетом, в состав которого включаются краевой бюджет Хабаровского края (или бюджет на уровне субъектов Российской Федерации) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, а также консолидированные бюджеты городов и районов (или бюджеты муниципальных образований). Бюджеты муниципальных образований включают в свою очередь бюджеты городов, бюджеты районов, бюджеты районов в городах, бюджеты сел и поселков.

Для анализа в работе будет использоваться краевой бюджет Хабаровского края, так как данный бюджет является бюджетом субъекта РФ и с одной стороны, получает финансовые ресурсы из федерального бюджета и является объектом бюджетного регулирования, а с другой стороны сам выделяет средства нижестоящим бюджетам муниципальных образований, и играет важную роль в процессе перераспределения бюджетных средств.

## Пути совершенствования системы регулирующих доходов бюджета

Рассмотрев в теоретической и практической частях работы существующие методы бюджетного регулирования на территориальном уровне и их применение в современных условиях, остановимся на основных направлениях совершенствования данных методов.

Проблема распределения налоговых поступлений между бюджетами всех уровней должна рассматриваться с нескольких позиций. Во-первых, с позиции достаточности получаемых каждым бюджетом средств для покрытия тех расходов, которые соответствующие уровни власти финансируют в силу своих полномочий. Во-вторых, имеет большое значение вопрос о специфике налогооблагаемой базы, ее равномерности, мощности, стабильности и т.п. В-третьих, важно определиться в том, какому уровню власти удобнее и эффективнее собирать тот или иной налог с целью повышения уровня его собираемости.

Как подтверждает проведенный нами анализ, в настоящее время дефицитна большая часть бюджетов, как субъектов РФ, так и муниципальных образований. Поэтому встречные потоки финансовых средств между бюджетами обусловлены необходимостью восполнять этот дефицит через перераспределение доходов между территориями. Однако и сегодня могут быть сформулированы предложения, которые в будущем не только оптимизируют межбюджетные потоки, но и помогут разрешить современные бюджетные проблемы. Ведь не решив проблемы существенного повышения уровня собственных доходов и сужения других сфер бюджетного регулирования, нельзя будет рассчитывать на улучшение межбюджетных отношений. В целях оптимизации процесса налогообложения, снижения встречных финансовых потоков и повышения эффективности функционирования бюджетной системы необходимо определить федеральным законодательством распределение основных видов налогов в стране по всем трем уровням бюджетной системы. Это сделано во многих федеративных государствах. В нашей стране попытка достижения указанных целей с закреплением за территориями определенной части налогов с использованием нормативно-правовых актов федерального уровня имела место. И в России были введены отчисления от федеральных налогов в процентах, подлежащих зачислению в территориальные и местные бюджеты. Однако, как уже отмечалось нами ранее, данные доли были установлены эмпирическим путем несколько лет назад. Поэтому мы предлагаем оптимизировать долевое распределение доходов от основных регулирующих доходных источников, таких как НДС, налог на прибыль, подоходный налог и акцизы на водку, питьевой спирт и ликероводочные изделия между федеральным и краевым бюджетом Хабаровского края, при котором может быть достигнуто улучшение финансовой самообеспеченности региона.